

ISSN 1125-856X

# Cassazione penale

direttore scientifico  
condirettore  
LV - giugno 2015, n° 06

**Domenico Carcano**  
**Mario D'Andria**

06

20  
15

| **estratto**

ILLECITO AMMINISTRATIVO, DIVIETI  
LOCALI E SICUREZZA URBANA.  
DALL'EVOLUZIONE TORMENTATA AGLI  
SVILUPPI POSSIBILI

*di* **Giorgio Pighi**



**GIUFFRÈ EDITORE**

## | **330** ILLECITO AMMINISTRATIVO, DIVIETI LOCALI E SICUREZZA URBANA. DALL'EVOLUZIONE TORMENTATA AGLI SVILUPPI POSSIBILI

*Administrative Offence, Local Prohibitions and Urban Security. From Restless Evolution to Possible Growth*

L'autore mette a fuoco la particolare figura di illecito amministrativo che persegue le violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze locali. Seguendo le indicazioni della Corte costituzionale sulla riserva di legge e sulla specificità locale l'A. considera necessaria la sua riforma per renderlo sussidiario ed adeguato. In conclusione l'articolo indica a modello un illecito amministrativo teso a rafforzare la sicurezza urbana, a favorire le politiche integrate, attento all'evoluzione dei disvalori ed a favorire la riparazione del danno, capace di fare prevenzione coniugando la sanzione con le buone prassi e le regole informali di convivenza.

*The author deals with the specific topic of the administrative offence aiming to punish the violations of the regulations and the local ordinances. According to the decisions of the Constitutional Court regarding the statutory law reservation and local specificity, the writer highlights the need of a reform in order to make the administrative offence subsidiary and adequate. In conclusion the article promotes a model of administrative offence able to strengthen the urban security, support the integrated politics and the restorative justice, stress the importance of the evolution of anti-values and make prevention combining the punishment with the best practices and informal rules of cohabitation.*

*(Traduzione in inglese a cura dell'Autore)*

di **Giorgio Pighi**

*Associato di diritto penale Università di Modena e Reggio Emilia*

**Sommario** 1. I divieti locali fra gli illeciti amministrativi. — 2. La sussidiarietà come caratteristica del sistema delle sanzioni. — 3. I divieti locali nel sistema italiano e la loro evoluzione. — 4. Incertezze e passi falsi del legislatore sui divieti locali. — 5. Illecito amministrativo e disvalori della convivenza. — 6. Nuove insicurezze legate alle dinamiche sociali ed economiche. — 7. L'evoluzione dei disvalori di convivenza. — 8. Illecito amministrativo ed ordinanze dei sindaci. — 9. Illecito amministrativo e sicurezza urbana integrata verso la riforma.

### **1. I DIVIETI LOCALI FRA GLI ILLECITI AMMINISTRATIVI**

L'illecito amministrativo si è imposto dagli anni sessanta del secolo scorso, incalzato dall'esigenza funzionale di alleggerire il sistema penale e giudiziario dalle figure di minore rilievo. La sua presenza è oggi molto significativa, ma la sua evoluzione non ha saputo fare fronte a due rilievi critici di fondo: il mancato raggiungimento dell'obiettivo di ridurre l'area del penalmente

rilevante e la caduta di effettività nella forza dissuasiva se alla pena pecuniaria non si affianchino altri strumenti, capaci di arricchire l'apparato sanzionatorio <sup>(1)</sup>.

Il significativo sviluppo della depenalizzazione, oltre a difettare di valide "contromisure" per ovviare ai suddetti limiti, non ha saputo resistere alle "pressioni" tese ad attribuire o a mantenere fra i reati le figure di contrasto "simbolico" a certi disvalori, anche quando l'aspettativa di vantaggi per la prevenzione generale sia vana: si pensi alla partecipazione al gioco d'azzardo ed alla mancanza di titolo di soggiorno per gli stranieri.

La forza dissuasiva dell'illecito amministrativo, anziché crescere in modo almeno corrispondente al suo espandersi, ha aperto spazi, ampi e preoccupanti, di sostanziale ineffettività. Ben poco è stato fatto per rafforzarne la struttura, l'efficacia e la "presa" e per dare vita ad un sistema di illeciti amministrativi, solido ed uniforme nel Paese, equilibrato nel rapporto tra pene pecuniarie ed accessorie, aperto selettivamente a forme di definizione anticipata che valorizzino una "riparazione" appropriata, attenta ai disvalori sottostanti, adattabile e capace di polarizzare effettiva forza dissuasiva e significativa "pressione" a "chiudere" le conseguenze della trasgressione commessa.

Il sistema dell'illecito amministrativo, per invertire la tendenza e recuperare coerenza, deve rafforzare efficacia ed incisività nell'applicazione e nell'esecuzione della sanzione. Obiettivi tanto ambiziosi richiedono di perfezionare i singoli divieti e soprattutto la struttura e l'articolazione del sistema, attraverso procedimenti capaci di valorizzare prontezza, ineludibilità e semplicità per fare crescere l'illecito amministrativo – entro i confini di disvalore ed entità delle sanzioni delineati dalla Corte europea – quale efficace, credibile e riconosciuto strumento di prevenzione generale, il più adatto a contrastare le violazioni per le quali viene prescelto e per colpire il trasgressore a ridosso del fatto, senza lasciargli spazi significativi per sfuggire alla propria responsabilità.

L'illecito amministrativo può svilupparsi coerentemente soltanto se sarà costruito in modo attento a creare equilibrio tra fattispecie e peculiarità dei singoli disvalori perseguiti. Tale obiettivo è stato raggiunto in qualche settore presidiato meglio di altri, come l'ambiente, l'edilizia, la circolazione stradale e la prevenzione antinfortunistica. La differenziazione è una buona scelta quando sa evidenziare i più validi "punti d'attacco" e quando sa isolare efficacemente i fatti prodromici ed evitare controproducenti zone d'ombra non meno dell'incongrua rilevanza di comportamenti innocui ed esigui. In alcuni settori specifici, in particolare, la tipologia delle pene accessorie e degli effetti delle violazioni è stata arricchita per accrescere efficacemente la prevenzione generale.

Allo scopo di ridurre il "numero oscuro" e l'elusione del divieto è necessario valorizzare, accanto alla pena pecuniaria – che è talvolta scarsamente efficace e può quindi essere collocata in un ruolo marginale –, alcune peculiari conseguenze sanzionatorie che si traducono in percorsi di conciliazione o, in altri casi, in "inconvenienti" o "situazioni indesiderabili" per il trasgressore o per il proprietario del bene, come talune specifiche modalità applicative o particolari sanzioni accessorie. Si sono sviluppate al riguardo significative forme di differenziazione che aggiungono, derogano o creano articolazioni rispetto alle norme comuni della l. n.

---

<sup>(1)</sup> Si veda: BERNARDI, *La depenalizzazione e le sue diverse forme*, in *Depenalizzazione, profili teorici e pratici*, a cura di Bernardi e Zoda, Cedam, 2008, p. 18 ss.

689/1981, come è stato confermato da un'importante ricerca sul campo <sup>(2)</sup>. Assieme agli interventi "riparativi", alcuni particolari strumenti sanzionatori come la "patente a punti", il "fermo" del motociclo o del veicolo per il trasporto di "cose proprie", la chiusura dei locali dell'impresa, affiancandosi alla pena pecuniaria, segnano nuovi possibili sviluppi della depenalizzazione ed indicano un percorso ricco di opportunità per un legislatore che voglia essere attento non solo all'efficacia, ma alla stessa "sorte" di tanti illeciti amministrativi da accertare, istruire, decidere e, soprattutto, da prevenire.

L'opposto delle prospettive indicate è l'inefficacia dell'illecito amministrativo che depotenzia gli accertamenti portando al suo declino progressivo ed inarrestabile, fino ad avviarlo ad una vera e propria desuetudine. Le richiamate insidie sono molto significative quando il divieto viene depenalizzato e quindi "cambia casa", a meno che il legislatore non si curi del profondo cambiamento intervenuto. Per ottenere vantaggi dalla depenalizzazione non basta, di certo, l'enfasi sul minore "carico" giudiziario, ma occorre accompagnare il cambiamento nei suoi diversi aspetti. In particolare va messo a fuoco il nuovo assetto di competenze in cui le autorità amministrative dovranno ridefinire i rapporti tra la gestione, i controlli e le sanzioni, per affrontare i problemi che emergono quanto ad efficacia degli strumenti e dei controlli di prevenzione e contrasto, al modificarsi di alcune garanzie, al potenziale conflitto tra le diverse fasi dell'azione amministrativa, ecc. <sup>(3)</sup>.

La disciplina di ciascun divieto depenalizzato va "ripensata" per dargli caratteristiche capaci di valorizzarne la coerenza come "parte" di un sistema complessivo di azione amministrativa in cui è inserito e che lo vede in costante dialettica con gli interventi di gestione e controllo amministrativo e con le norme penali dello stesso settore. La sussidiarietà penale si fonda sul carattere "altro" e nello stesso tempo "coordinato" dell'illecito amministrativo rispetto al reato ed ai vari strumenti di prevenzione generale. Il coordinamento è corollario della coerenza tra i vari strumenti che devono essere costruiti dando a ciascuno un ruolo adeguato. L'efficacia è sinonimo di equilibrio e presuppone, sia la disciplina e l'organizzazione complessiva, sia la coerenza, con al culmine il reato, tra i differenti strumenti che contrastano i disvalori, rendono effettivi gli accertamenti, applicano ed eseguono le sanzioni.

Gli illeciti amministrativi sono potenzialmente capaci di valorizzare molto significativamente la disciplina di settore mentre le contravvenzioni possono "appropriarsi" solo in parte di tale preziosa caratteristica alla quale la legge può ricorrere coerentemente in alcuni ambiti che prevengono rischi molto significativi per lo stato sociale, la responsabilità d'impresa, l'utilità ed i vantaggi diffusi.

---

<sup>(2)</sup> Cfr. ZODA, *Le sanzioni amministrative: loro tipologie e funzioni*, in *Depenalizzazione, profili teorici e pratici*, a cura di Bernardi e Zoda, cit., p. 73 ss.

<sup>(3)</sup> Rende evidente la mancanza di effettivo impegno del legislatore nel dare una strutturata disciplina all'illecito amministrativo la controversa questione sulla necessità di dare comunicazione dell'avvio del procedimento in caso di applicazione di sanzioni amministrative. Della mancanza di specifica norma per definire compiutamente i rapporti fra la l. n. 689/1981 e la l. n. 241/1990 si è occupata, risolvendo un forte conflitto giurisprudenziale: Sez. un., 27 aprile 2006, n. 9591 secondo la quale «per il principio di specialità, la legge 689 del 1981 prevale sulla legge 241 del 1990 poiché detta una disciplina specifica delle sanzioni amministrative e del relativo procedimento prevedendo, peraltro, una peculiare scansione cronologica del procedimento sanzionatorio e delle sue diverse fasi. Stante l'esistenza di una disciplina normativa peculiare, è giustificata la mancata applicazione della legge 241 del 1990 pur essendo questa temporalmente più recente della legge 689 del 1981. Le norme previste dalla legge 689 danno vita ad un sistema organico e completo che non necessita di eterointegrazioni». Sul punto si veda: COREA, *Sanzioni amministrative: non è applicabile la legge 241 del 1990*, in *Altalex* del 27 giugno 2006.

I divieti locali previsti dall'art. 7-bis del testo unico degli enti locali n. 267/2000 (Tuel) rientrano tra i settori dell'illecito amministrativo che necessitano di una nuova disciplina che valorizzi in maniera incisiva la loro specificità.

## 2. LA SUSSIDIARIETÀ COME CARATTERISTICA DEL SISTEMA DELLE SANZIONI

La depenalizzazione è efficace quando il legislatore non ritiene avere esaurito il proprio compito togliendo rilievo penale a qualche figura trasformata in violazione amministrativa. Il cambio di "etichetta" deve essere seguito dalla costruzione complessiva della fattispecie, della sua effettività e della sua efficacia nel contrasto ai disvalori perseguiti dopo avere compiuto un salto di qualità tanto significativo.

Quando il divieto entra pienamente nell'orbita del potere esecutivo, sia pure rimanendo garantito dal controllo giurisdizionale, diventa strumento dell'efficacia dell'azione amministrativa. Col cambiamento perde il "sostegno" del sistema giudiziario, dell'obbligatorietà dell'azione penale, del rappresentare la "periferia" del sistema di regole più rigoroso di cui si dotano gli Stati. Il divieto, alleggerito di uno *status* ingombrante, più "agile" e meno garantito, perde il carattere "marginale" che lo vede sorpassato dalla maggiore importanza di altri reati, quasi un inciampo per il loro accertamento, ma perde anche il "punto di forza" di essere pur sempre all'interno di un sistema autorevole, importante e soprattutto "forte".

Per controbilanciare il "passo indietro" e per differenziare e caratterizzare in maniera compiuta l'illecito amministrativo, attrezzandolo per soddisfare compiutamente le esigenze preventive di un composito quadro dei disvalori, occorre rivisitare il principio di ultima *ratio*. Occorre attribuire a quest'ultimo una portata ampia, che travalica i confini del penalmente rilevante e si estende sino ad abbracciare l'intero sistema degli illeciti, sino a comprendere i reati, gli illeciti amministrativi e le regole sociali ed informali. Uniformarsi all'ultima *ratio* non significa soltanto cancellare la qualifica criminosa che ecceda il disvalore insito nel divieto, ma anche costruire un sistema efficace di illeciti amministrativi che realizza prevenzione dando forza a quanto viene prima del reato e valorizzando, assieme, le fattispecie tipiche e l'organizzazione sociale, con le sue regole informali, gli strumenti di controllo e contenimento e le buone prassi che, pur non accompagnati da sanzioni giuridiche, sono chiamati ad assecondare le aspettative della collettività per favorire la buona convivenza tra i singoli, i gruppi, le formazioni sociali.

Il richiamato art. 7-bis Tuel fu inserito nel 2003 allo scopo di correggere la scelta opposta di non prevedere sanzioni amministrative per le trasgressioni ai regolamenti comunali e sotto l'incalzare del dibattito sulla sicurezza urbana cresciuto nel Paese. Commina la pena pecuniaria da 25 a 500 euro per la violazione dei regolamenti comunali e provinciali e, al secondo comma, per la violazione delle ordinanze che il sindaco o il presidente della provincia adottano sulla base di «disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari».

L'emergente problema della sicurezza urbana resta, sullo sfondo, come ragione della nuova disciplina e la proposta parlamentare ne evidenzia il nodo problematico significativo della trasformazione sociale che pone il problema di rafforzare, specialmente negli ambiti urbani e nelle aree più popolate, il contrasto ai fatti illeciti. Il controllo sociale deve essere incisivo non solo quando sono commessi fatti criminosi che si impongono per la loro gravità o per il loro ripetersi "seriale", ma anche quando si verificano dei comportamenti indesiderabili che maturano nello spazio pubblico e negli insediamenti dove si concentrano presenze inquietanti,

allarme sociale ed un sentire accentuato di scarsa protezione, elevati rischi per la frequentazione, proliferazione di traffici illeciti, degrado fisico dei luoghi.

L'insicurezza urbana si manifesta con modalità che impongono una rafforzata attenzione al controllo sociale sull'intera "filiera" dei comportamenti a rischio ed alle interferenze che determinano su quelli leciti e sulla vita sociale. I fenomeni che maturano impongono di contrastare in modo coordinato i reati, gli illeciti amministrativi ed i comportamenti che sollecitano interventi specifici di contenimento sotto forma di ordinanza. Il legame tra i reati e le diverse trasgressioni ai divieti locali si manifesta in base a differenti profili: a) in alcuni settori la tutela del bene giuridico e la prevenzione attraverso illeciti amministrativi sono convergenti per scelta del legislatore; b) alcuni illeciti amministrativi sono finalizzati a prevenire i fattori criminogeni e quanto favorisce l'insorgere di reati; c) l'illecito amministrativo si presta a prevenire in modo anticipato l'offesa al bene tutelato dai reati; d) spesso l'allarme sociale per certi reati ed il sentimento diffuso di insicurezza maturano per l'effetto congiunto della commissione di reati ed illeciti amministrativi <sup>(4)</sup>.

La Costituzione, dal 2003, prevede "forme di coordinamento" fra i vari livelli istituzionali (art. 118, comma 3) in tema di ordine e sicurezza pubblica e di polizia amministrativa locale, fornendo un argomento decisivo per la necessaria previsione di politiche integrate di sicurezza, capaci di governare l'insieme degli strumenti di controllo sociale. La disciplina dei divieti locali, conseguentemente, dovrà in futuro uniformarsi coerentemente a tale indicazione.

### 3. I DIVIETI LOCALI NEL SISTEMA ITALIANO E LO LORO EVOLUZIONE

I divieti locali consistono in trasgressioni ai regolamenti ed alle ordinanze sorretti da una disciplina che non li valorizza adeguatamente. La disciplina non asseconda una differenziazione capace di rafforzarne il particolare apporto che possono fornire alla prevenzione generale. L'applicazione non ricerca l'efficacia legandola alla specificità locale. Hanno la struttura di norme in bianco il cui contenuto è definito da regolamenti ed ordinanze ma non esistono norme di legge che indichino materie e contenuti e che articolino il contrasto ai disvalori. L'estensione del potere di ordinanza alla sicurezza urbana operato nel 2008 modificando l'art. 54 Tuel, che disciplina i poteri del sindaco come ufficiale di governo, ha aperto delicati problemi costituzionali ed ha finito col determinare una corsa all'ordinanza, indebolendo il tratto di ultima *ratio* che impone di ricorrere alla sanzione solo se gli interventi diretti e le buone prassi siano inappropriati.

I divieti locali non hanno avuto vita facile nel nostro sistema. Con il codice penale del 1889 furono "esportati" nella disciplina unica delle contravvenzioni e nel 1967 furono inseriti nella nascente disciplina degli illeciti amministrativi <sup>(5)</sup>. In questo non lineare percorso persero forza e furono sempre di più considerati uno strumento di scarsa utilità. Dapprima prevalse il rilievo

---

<sup>(4)</sup> Cfr. PAVARINI, *Degrado, paure e insicurezze nello spazio urbano*, in *Sicurezza e diritto penale*, a cura di Donini e Pavarini, Bononia University Press, 2011, p. 33 ss.

<sup>(5)</sup> Ragioni di spazio impongono un'esposizione schematica, ma basti rilevare che l'art. 20, comma 1, n. 3 del r.d. 1° dicembre 1889, n. 6509, *Disposizioni di attuazione del c.p.*, equipara le *pene di polizia* all'arresto fino a cinque giorni ed all'ammenda non superiore a cinquanta lire, trasformando gli illeciti che le prevedono in contravvenzioni. Va rilevato inoltre che la n. 317/1967 rappresentò il primo provvedimento di depenalizzazione e riguardò alcune contravvenzioni stradali e le «norme dei regolamenti comunali e provinciali» (art. 1 lett. d). Il nuovo procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative eliminò, sbrigativamente ed incautamente, il risalente e collaudato mo-

che non erano coerenti col principio di divisione dei poteri e quindi furono trasformati in contravvenzioni (più rispettose del principio se confrontate coi divieti puniti con “pene di polizia”). Quando s’impose l’esigenza di dare nuova disciplina all’illecito “minore” la depenalizzazione riguardò, tra i primi, i divieti locali, senza approfondire a quali condizioni il cambiamento potesse essere occasione per un loro incisivo rilancio. Il rilievo che l’illecito amministrativo è più “flessibile” nell’applicazione e più “appropriato” per le piccole trasgressioni non controbilancia una più debole prevenzione generale legata alla possibile definizione “tombale” col pagamento di una contenuta pena pecuniaria che accelera un inesorabile declino e lascia privo di tutela un ambito di comportamenti e di relazioni. Segnala in modo eloquente tale evoluzione la scelta del Tuel che nel 2000 non si curò dei nostri illeciti, per poi “ricredersi” tre anni dopo <sup>(6)</sup>.

Il tratto fondamentale dei divieti locali, la sua unica risorsa, è la capacità di creare una sorta di “simbiosi” tra la disciplina e le caratteristiche e peculiarità dei fenomeni da contrastare e contenere, che devono essere ben regolamentati nella disciplina di settore. Il tendenziale livellamento dei divieti locali ai criteri standardizzati ed applicabili a tutti gli illeciti con una disciplina ossessivamente uniforme ha finito col depotenziarli e ridurli ad “*ex reati*” privi di un’anima e di una vera capacità preventiva come emerge dalla stessa povertà di contenuto dell’art. 7-*bis* Tuel.

L’illecito amministrativo ha una sua peculiare capacità di costruire prevenzione ed efficacia. Il mancato sforzo di delineare validi strumenti d’intervento ha caratterizzato le scelte che guidarono i vari “traslochi” dei nostri illeciti. La retorica della “creatività” che accompagnò le ordinanze per la sicurezza urbana introdotte nel 2008 fu risposta improvvisata alla forzata uniformità, spesso incalzata da scomposti richiami alla *zero tolerance*. La risposta sbrigativa reagiva alle serie insidie, che erano frutto dell’inefficace contenimento delle criticità dell’insicurezza urbana e che, irrisolte, aprivano ai “giri di vite” selettivi contro i presunti “nemici” della convivenza, ritenuti responsabili del degrado nella *banlieue*. Il consenso e le operazioni di immagine, “facili” ed intrise di localismo, trovano spesso un terreno fertile nella mancanza di strumenti credibili e nell’incapacità di incidere in concreto sui differenti disvalori e fenomeni critici da contrastare <sup>(7)</sup>.

Per valorizzare in modo efficace la specificità locale costruendo fattispecie significative di illecito amministrativo sono decisivi i percorsi applicativi che vanno resi capaci, per così dire, di “parlare” alla convivenza ed alle relazioni sociali quotidiane che sono esposte al rischio di

---

dello applicativo speciale della conciliazione previsto dalla legge comunale e provinciale, pur mantenendo l’oblazione speciale comunale che sarà soppressa definitivamente dalla l. n. 689/1981.

<sup>(6)</sup> Il Tuel n. 267/2000, all’art. 274 lett. a), abrogò l’intero r.d. n. 383/1934, compresa la norma (art. 106) che prevedeva la sanzione per le trasgressioni ai regolamenti.

<sup>(7)</sup> La necessità di differenziare i divieti locali si manifestò con due distinte norme, parimenti criticabili. La prima prevede la possibilità di rendere più gravoso il pagamento in misura ridotta, adottando apposita delibera della giunta municipale, per le trasgressioni alle ordinanze ed ai regolamenti comunali, introdotta dal d.l. n. 92/2008 (convertito in l. n. 125/2008) inserendo il comma 2 all’art. 16 l. n. 689/1981. L’innalzamento generalizzato del pagamento in misura ridotta rende più “costosa” la violazione, ma non ha efficacia paragonabile a quella dell’oblazione discrezionale, legata alle riparazioni, prevista dalle leggi più risalenti. La seconda norma riguarda la previsione del potere del prefetto di assicurare, con misure adeguate, il concorso delle forze di polizia nell’attuazione dei provvedimenti dei sindaci-ufficiali di governo, introdotta dal d.l. n. 187/2010 convertito nella l. n. 217/2010, che sottolinea la necessità di fare eseguire i suddetti provvedimenti del sindaco col concorso di tutto il sistema, valorizzando esclusivamente nel contrasto il carattere “indivisibile” della sicurezza.



smarrire il tratto della coesione e di diventare ostili e di essere messe in crisi dall'affermarsi di comportamenti improntati a disvalori, che inducono criticità diffuse che generano conflitto fra le persone nei luoghi che frequentano ed in cui abitano, lavorano e tengono relazioni; che determinano conseguenze persistenti caratterizzate da rischi e da disturbo per il corretto svolgersi della vita privata e delle attività produttive e di lavoro, nello spazio pubblico o nei luoghi frequentati <sup>(8)</sup>.

Si tratta di un insieme di situazioni e comportamenti indesiderabili <sup>(9)</sup> che impongono di aggiornare continuamente l'approccio nei contenuti e nelle modalità di tutela e che possono trovare adeguata disciplina solamente in norme che siano rese puntuali a livello locale, in forza di indicazioni di legge capaci di rispettare il principio di riserva relativa, come i regolamenti di polizia urbana. La "sicurezza urbana" è il quadro complessivo da governare e si presenta come un bene giuridico messo a rischio da disvalori e criticità in costante evoluzione, che comportano la ridefinizione dei rapporti con altri beni giuridici e che impongono di mettere sotto osservazione un insieme articolato di fatti prodromici che anticipano la tutela ed impongono di individuare, oltre ai contenuti, il "quoziente minimo" al di sotto del quale non ha senso costruire figure tipiche, nemmeno in termini di illecito amministrativo, dovendosi privilegiare le buone prassi di convivenza e la prevenzione delle criticità e dei conflitti.

Gli illeciti amministrativi devono essere appropriati per contrastare i disvalori suddetti ed adeguarsi ai limiti posti dalla Corte costituzionale uniformandosi al principio di riserva relativa di legge nelle norme in bianco, all'imparzialità della pubblica amministrazione e garantendo uguale disciplina tra i diversi territori con deviazioni mantenute entro i limiti severi della ragionevolezza <sup>(10)</sup>.

È arduo imporre divieti appropriati per la sicurezza urbana che siano, come afferma la Corte, rispettosi della "specificità locale" quando chi li definisce ha a disposizione soltanto una norma di legge che indica la sicurezza urbana come oggetto di tutela (art. 54 Tuel) ed un'altra che prevede la sanzione amministrativa per chi trasgredisce i regolamenti comunali e le ordinanze (art. 7-bis Tuel). La mancata individuazione per legge delle materie sulle quali costruire i divieti per la sicurezza urbana determina un difetto di precisione che rende la loro individuazione non solo ardua, ma esposta ai rischi di indulgere al consenso ed all'adesione a modelli culturali predefiniti. La reale dannosità del divieto locale va definita dal legislatore entro ambiti sufficientemente puntuali e non generici, per togliere spazio a divieti estranei ai valori di fondo della società o che mostrano una strumentalità riduttiva, volta a contrastare i destinatari "nemici" o definiti gruppi sociali. Gli enti locali, in modo non sempre lineare e coerente, hanno cercato di ovviare al vuoto di tutela sostanziale attraverso inquadramenti empirici di dati d'esperienza e di preoccupazioni dell'opinione pubblica e delle formazioni sociali, determinando un quadro in cui scelte ragionevoli si affiancano a divieti simbolici, "surrogato" dell'esigenza, che la legge lascia insoddisfatta, di valorizzare le specificità locali attraverso elementi che assumano valenza preventiva, differenziabile da luogo a luogo.

---

<sup>(8)</sup> Sul tema dello spazio pubblico come luogo della violenza di gruppo, del vandalismo, di rifugio dei gruppi problematici, del disagio nell'utilizzo dei servizi pubblici, della socializzazione critica, si veda la ricerca di Efus, EU street violence. *Bande giovanili e violenza nello spazio pubblico*, Efus, 2013.

<sup>(9)</sup> L'espressione è di COHEN, *Deviance and control*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966 (trad. it.: *Controllo sociale e comportamento deviante*, Il Mulino, 1969, p. 68 ss.).

<sup>(10)</sup> C. cost., 4 aprile 2011, n. 115.



L'obiettivo di costruire la prevenzione come portato della differenziazione locale era presente nelle norme più risalenti <sup>(11)</sup>, incentrate sulla conciliazione, espressione di una società caratterizzata da condizioni socioeconomiche profondamente diverse da quelle odierne. Tali norme sono state espunte dal sistema dell'illecito amministrativo mentre, nelle legislazioni di molti Stati europei <sup>(12)</sup>, si sono evolute in strumenti di mediazione e polizia di prossimità e di rimozione delle conseguenze dell'illecito <sup>(13)</sup>.

Va ripreso, innovandolo profondamente, il modello sanzionatorio per i divieti locali, arricchendolo con elementi di riparazione e di conciliazione, in luogo o in aggiunta alla pena pecuniaria ed al pagamento in misura ridotta, sino a prevedere – in relazione alle specifiche esigenze preventive – la sottoposizione, a richiesta del trasgressore, a condotte riparatrici modulate in forza di elementi di forte rilievo di antitesi rispetto al divieto violato.

Si potrebbe, in particolare, valorizzare la riparazione e la conciliazione in caso di reiterazione o persistenza delle violazioni, per stimolare la consapevolezza dell'allarme sociale suscitato e la coscienza critica su quanto fu commesso, per incentivare l'abbandono di legami con persone che hanno commesso reati o azioni gravi o pericolose, per eliminare le situazioni di rischio o di mancanza di decoro nelle attività produttive o di rilievo sociale o che si svolgono nello spazio pubblico, per stimolare l'adozione di cautele per la comprensione, l'attenuazione e l'eliminazione dei rischi, per rimuovere i danni causati, prevenire il deterioramento ed elidere il disvalore integrato ed il nocumento arrecato all'interesse pubblico, per agevolare la volontaria riparazione "per equivalente" attraverso attività significative in antitesi a quanto commesso, per evitare conseguenze eccessive in caso di esiguità concreta nell'offesa e nella colpevolezza <sup>(14)</sup>.

La fuoriuscita dei divieti locali dal sistema penale segnò l'epilogo della non facile "convivenza" che aveva avuto inizio con l'assimilazione alle contravvenzioni degli illeciti puniti con pene di polizia, disposta al fine di equiparare le garanzie giurisdizionali in ossequio al principio

---

<sup>(11)</sup> La disciplina dei divieti locali, accompagnata da interventi di conciliazione e rimozione delle conseguenze e delle omissioni ricollegabili al comportamento illecito, fu consentita a partire dalla legge comunale e provinciale del governo Crispi (r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921 e l. 4 maggio 1898, n. 164).

<sup>(12)</sup> Cfr.: BUONO-POLI-TIETZE, *Mediation a european comparison*, Centre for Sociological Analysis and Intervention, 2002; SELMINI, *Le politiche di sicurezza urbana in Europa*, in *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Franco Angeli, 2005, p. 15 ss.

<sup>(13)</sup> Sul tema della mediazione si veda il recente documento *Sicurezza, democrazia e città: il Manifesto di Aubervilliers e Saint-Denis*, Efus, 2013, p. 16 nel quale il Forum europeo per la sicurezza urbana valorizza particolarmente il rilievo che le città, le scuole, le famiglie e le imprese sono luoghi «esposti a numerosi fenomeni, definiti di volta in volta controversie, tensioni, conflitti e insicurezza o violenze. Di fronte a tali situazioni, la mediazione può rivelarsi un fattore positivo per ristabilire il dialogo, creare e ripristinare i rapporti, prevenire la violenza, gestire e risolvere in modo amichevole i conflitti; ... è considerata una forte risposta operativa e al tempo stesso una cultura. È un processo libero, diretto, rapido, poco oneroso ed efficace che può assumere la forma di mediazione sociale, familiare o giudiziaria ... È una delle risposte che numerose città hanno già scelto di attuare. Noi, autorità locali europee, raccomandiamo per il futuro della prevenzione che i responsabili locali ribadiscano la loro volontà politica di sostenere e agevolare l'impiego della mediazione; il ricorso continuo al partenariato e il coinvolgimento della società civile siano integrati nella riflessione e nelle iniziative a favore della mediazione; sia ricordato che la formazione e la sensibilizzazione sui vantaggi della mediazione sono indispensabili per la sua efficacia e sono l'elemento fondamentale del suo successo, sia presso gli enti locali che gli istituti scolastici». Il documento prosegue sottolineando l'esigenza di «creare, a livello locale, dei luoghi di mediazione e di risoluzione amichevole dei conflitti, accessibili a tutti in presenza di mediatori formati e qualificati, stipendiati o volontari, in grado di rispondere alle domande di mediazione». Si veda Fisù, *Città giusta, città sicura. Il manifesto del 2012 dell'Efus nell'esperienza dei governi locali*, FISU, 2014.

<sup>(14)</sup> Cfr. DONINI, *Il delitto contravvenzionale*, Giuffrè, 1993, p. 365.

di divisione dei poteri <sup>(15)</sup>. Le violazioni ai regolamenti locali avevano tale qualificazione nella l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, "Legge comunale e provinciale" (art. 146) ed assunsero la natura di contravvenzioni, pur soggette a particolari procedure di conciliazione ed oblazione, con la legge Crispi <sup>(16)</sup>, intervenuta a ridosso del codice Zanardelli di cui faceva proprie le indicazioni. La depenalizzazione, dunque, in questi casi, «potrebbe definirsi l'abbandono da parte del diritto penale di un terreno usurpato» <sup>(17)</sup>.

La disciplina di metà ottocento, confermata quando i divieti locali furono inseriti nella disciplina unica delle contravvenzioni, ha accompagnato il Paese conferendo un ruolo attivo al comune ed al sindaco e prestando attenzione alla rimozione delle cause, alle dinamiche sociali, alle conseguenze ed alle motivazioni sottostanti alla trasgressione. Tale attenzione si realizzava, in primo luogo, con le modalità specifiche della conciliazione se la violazione aveva causato danni. Essa andava esperita obbligatoriamente su convocazione del sindaco quando il fatto comportava «la presenza della parte lesa i cui interessi possono essere conciliati». Era sempre consentita l'oblazione che, tuttavia, era discrezionale e su istanza di parte ed il cui accoglimento estingueva ogni procedimento. La giurisprudenza rimarcò che non era «tenuto il sindaco a chiamare davanti a sé il contravventore» <sup>(18)</sup> per segnalargli la facoltà. La disciplina fu integrata e corretta più volte, e la ricca giurisprudenza di Cassazione lascia trasparire lo sforzo costante di dare efficacia alla rimozione di criticità e conseguenze della violazione. L'oblazione, inoltre, non era accettata obbligatoriamente ma concessa discrezionalmente dal sindaco, che poteva respingerla quando il contravventore, che aveva arrecato danni a terzi, non aderiva alle «eque richieste avanzate dal danneggiato» (art. 108 Tulcp n. 383/1934). Se la contravvenzione aveva arrecato danno al comune l'oblazione poteva essere subordinata, entro un termine, all'eliminazione delle conseguenze, ovvero al ripristino dello stato di fatto alterato dalla violazione. Decorso infruttuosamente il termine, la domanda era respinta e, in caso di condanna, poteva essere ingiunta l'esecuzione dei lavori necessari <sup>(19)</sup>. La giurisprudenza riconosceva al comune «la facoltà di costituirsi parte civile nei giudizi riguardanti le infrazioni ai regolamenti d'igiene, edilizia, polizia locale emanati a norma della potestà loro conferita dalla legge comunale e provinciale», riconoscendo il loro «diritto a ripetere dal condannato» gli oneri per «vegliare alla esatta osservanza dei regolamenti» <sup>(20)</sup>.

L'eliminazione dell'intera disciplina "conciliativa" sottovalutò le ricadute positive, per la coesione sociale e la prevenzione, che possono prodursi con l'eliminazione o attenuazione degli effetti della violazione, che potevano essere modulati ed erano resi più incisivi dalla concreta possibilità di applicare la sanzione per quanto commesso nei confronti del trasgressore refrattario. La facoltà viveva nel contesto sociale come potere di ripristinare la situazione

<sup>(15)</sup> Sul punto: GIUNTA, *Depenalizzazione*, in *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di Vassalli, Giuffrè, 1986, p. 197.

<sup>(16)</sup> Si veda: VIAZZI, *Delle contravvenzioni*, in *Trattato di diritto penale*, a cura di Zerboglio e Florian, vol. VII, Vallardi, 1902, p. 252 s.

<sup>(17)</sup> Per le pene di polizia si veda l'art. 35 c.p. sardo del 1859. Gli illeciti previsti dalla legge comunale provinciale e puniti con pene di polizia si considerano accertati, sino a prova contraria (art. 146), sulla base della deposizione dell'agente del comune o della forza pubblica e rientrano fra i reati di azione pubblica, ai sensi dell'art. 330 c.p.p. del 1865. Cfr.: GIUNTA, *Depenalizzazione*, cit., p. 207

<sup>(18)</sup> Cass., 19 gennaio 1907, in *Giust. pen.*, 1908, c. 716, m. 674.

<sup>(19)</sup> Artt. 108 e 109 r.d. n. 383/1934.

<sup>(20)</sup> Cass., 13 marzo 1913, in *Giust. pen.*, 1913, c. 1297, m. 238. Si veda: RAGGI, *Comune*, in *N.D.I.*, vol. III, Utet, 1938, p. 535 ss.

di normalità che preesisteva alla violazione del divieto. La “specificità locale” alla quale la Corte costituzionale è sensibile non consiste soltanto nella particolarità che rende “irripetibile” ogni territorio ed ogni comunità ma può assumere anche la caratteristica dinamica del rendere possibile la rimozione delle conseguenze dalla trasgressione, costruendo un intervento che incide sul caso singolo, modulando un “ripristino” in funzione, assieme, riparatoria e preventiva.

In molte situazioni la differenziazione degli strumenti e delle modalità di rimozione delle criticità ha forti potenzialità nel prevenire ulteriori violazioni, nel rafforzare il senso di comunità e nel rimarcare la presenza delle istituzioni. Per consentire ai nostri illeciti di rispondere a tali esigenze nell’attuale periodo occorre aggiornare i contenuti per renderli capaci di garantire quella che chiamiamo comunemente sicurezza urbana <sup>(21)</sup>. L’attuale sistema evidenzia chiaramente il limite di una depenalizzazione che ha estraniato completamente l’autorità comunale dalla possibilità di governare, nel caso singolo, la stretta connessione tra gli illeciti amministrativi ed i contesti in cui maturano <sup>(22)</sup>.

Fra i regolamenti comunali che vanno arricchiti per favorire la prevenzione attraverso condotte riparatrici assumono particolare importanza i Regolamenti di polizia urbana e rurale,

---

<sup>(21)</sup> La giurisprudenza ha sempre ritenuto fosse norma speciale – rispetto a quella prevista dall’art. 650 c.p. – la contravvenzione disciplinata dall’art. 106 Tulcp n. 383/1934 modificato dalla l. n. 530/1947 che puniva le «contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali» ed alle ordinanze emesse dal sindaco «in conformità alle leggi e ai regolamenti». Si veda sul punto: Cass., 5 aprile 1952, in *Giust. pen.*, 1953, II, c. 54 in cui si sottolinea che «le sanzioni relative a tali regolamenti sono inderogabilmente fissate dalla legge» nella norma richiamata.

<sup>(22)</sup> La riforma degli enti locali, avviata dalla l. n. 142/1990, poi confluita nel Tuel n. 267/2000 è incentrata sulla separazione fra compiti di indirizzo e controllo politico amministrativo propri degli organi di governo e compiti di gestione che competono ai dirigenti ed ai responsabili degli uffici e dei servizi. La nuova disciplina portò alla prassi diffusa di individuare nel comandante della polizia municipale il dirigente responsabile incaricato dal sindaco per l’emissione dell’ordinanza-ingiunzione. Non sfuggono i profili che rendono inopportuno porre in capo alla stessa articolazione di un ente tutte le fasi applicative della l. n. 689/1981 che hanno inizio con l’accertamento (art. 13), proseguono con la contestazione, la notificazione (art. 14) e gli accertamenti mediante analisi di campioni (art. 15), possono dare luogo al pagamento in misura ridotta (art. 16), e sfociano nel rapporto (art. 17) e nell’ordinanza-ingiunzione (art. 18), nel sequestro (art. 19) e nell’applicazione di sanzioni accessorie, anche nei c.d. «casi speciali delle stesse» (artt. 20 e 21). Sul punto si veda: NARDUCCI, *La polizia locale: organizzazione, compiti e funzioni*, in *Guida normativa per l’amministrazione locale 2014*, vol. II, Maggioli, 2014, p. 2397. Per individuare l’organo competente per l’irrogazione delle sanzioni, occorre distinguere tra le *funzioni proprie dei comuni*, nel qual caso deve farsene carico il dirigente di settore e le *funzioni statali proprie del sindaco come ufficiale di governo*, che è competente non solo ad emettere le ordinanze ma anche ad applicare le sanzioni. Sta emergendo, per così dire, una “rivalutazione” dell’importanza dei regolamenti di polizia urbana e rurale, in precedenza considerati strumenti sulla via di una lenta ed inesorabile desuetudine. Si veda al riguardo: Cittalia-Fondazione Anci ricerche, *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della vita cittadina*, Cittalia, 2012, e, in particolare: FERRONI, *I regolamenti di polizia urbana nell’evoluzione delle politiche locali della sicurezza: criticità e prospettive*, ivi, p. 83 ss. La legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, “Legge comunale e provinciale” aveva previsto, sin dagli albori dello Stato unitario, le pene di polizia (art. 146) per le trasgressioni ai regolamenti di «polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni» (art. 137) ed un potere simmetrico del sindaco di emettere «provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza» nelle stesse materie dei regolamenti (art. 104). Le sanzioni erano applicate con un forte coinvolgimento dell’autorità locale (art. 147) essendo previsto che «il sindaco chiamerà i contravventori avanti di sé colla parte lesa onde tentare la conciliazione. Il verbale di conciliazione acconsentito e firmato da ambe le parti col sindaco esclude ogni procedimento». Il r.d. n. 394/1899, nuova legge comunale e provinciale, confermò il potere del Sindaco di emettere «provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica» (art. 151) nei casi previsti dai regolamenti «attribuiti dalle leggi ai comuni» (art. 211, n. 9). La simmetria tra le norme regolamentari e la materia delle ordinanze, confermata dall’art. 153 del successivo t.u. legge comunale e provinciale n. 148/1915 nel quadro dei poteri di «polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni», scomparve quando la figura del sindaco fu sostituita con quella del podestà (Tulcp n. 383/1934). Il podestà

tuttora disciplinati dagli artt. 109 e 110 del r.d. n. 297/1911, la cui formulazione ripropone, con poche variazioni, quella del governo Crispi, contenuta negli artt. 62 e 63 del r.d. n. 394/1899.

#### 4. INCERTEZZE E PASSI FALSI DEL LEGISLATORE SUI DIVIETI LOCALI

L'art. 1 della legge n. 689/1981 enuncia il principio di legalità nell'illecito amministrativo, prevedendo innanzitutto, al comma 1, la riserva di legge dalla quale discende che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione». Il comma successivo pone il divieto di analogia <sup>(23)</sup> disponendo che «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati».

Secondo un'interpretazione molto rigida la norma indicata comportava l'abrogazione implicita, per difetto di riserva di legge, di tutti gli illeciti amministrativi aventi la struttura della norma in bianco. Tale interpretazione avrebbe travolto tutti i divieti locali che rimandano la puntuale definizione del fatto tipico ai regolamenti comunali ed alle ordinanze dei sindaci.

La relazione alla legge che introduce l'art. 7-bis Tuel, contenente le sanzioni alla violazione dei suddetti divieti, afferma la necessità di lasciare «alla discrezionale valutazione dei competenti organi locali di determinare quelle azioni che assumevano particolare gravità in relazione all'interesse pubblico violato» <sup>(24)</sup>.

La scelta di «ripristinare» un «illecito amministrativo per la trasgressione dei divieti comunali» <sup>(25)</sup> non viola il principio, più volte ribadito dalla Corte, della «sufficiente determinatezza della fattispecie di fonte legale» e della «sufficiente specificazione legale» che sarà ulteriormente sviluppato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2011 che subordina alla riserva di

---

«delibera» sui regolamenti di «polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni» (art. 53, n. 6) ma – con richiamo meno specifico – «adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti» nelle materie della «polizia locale» e della «sicurezza pubblica». La norma non fa riferimento alle materie dei regolamenti e precisa che «ove il podestà non provveda, provvede il prefetto con propria ordinanza o a mezzo di commissario» (art. 55). Queste ultime norme furono abrogate con d.lg. lt. n. 1/1946 ma il richiamo in vigore del Tulcp n. 148/1915 non è interpretato pacificamente nel senso del pieno ripristino del potere d'ordinanza.

<sup>(23)</sup> Si veda: MUCCIARELLI, *Il principio di legalità nella legge 24 novembre 1981, n. 689, in L'illecito penale amministrativo. Verifica di un sistema*. Cedam, 1987, p. 39 ss.

<sup>(24)</sup> Fra il 1981 ed il 2000 la Corte di cassazione, in vero, ritenne costantemente che l'art. 106 Tulcp fosse in vigore. Si veda: Cass. civ., 13 dicembre 1995, n. 12779 e 18 febbraio 2000, n. 1865 secondo le quali l'art. 106 Tulcp n. 383/1934 non poteva considerarsi abrogato in seguito all'entrata in vigore dell'art. 1 l. n. 689 del 1981 in quanto la stessa legge, agli artt. 16 e 17, faceva riferimento alle modalità di pagamento dell'art. 107 Tulcp. L'art. 64 l. n. 142/1990, inoltre, non abrogò interamente quest'ultimo. La riserva di legge disciplinata dall'art. 1 l. n. 689/1981 non va quindi considerata come un vincolo a considerare come illeciti amministrativi vigenti le violazioni ai regolamenti comunali. La mancata previsione nel Tuel di sanzioni per le violazioni ai regolamenti comunali ed alle ordinanze del sindaco si era inserita nel contrasto interpretativo creando una lacuna, così che «di fatto, i comuni sono impossibilitati ad applicare le sanzioni amministrative per le violazioni dei regolamenti e delle ordinanze da loro stessi adottati». Si veda: VILLAMENA, *Le ordinanze del sindaco dopo la riforma del 2008*, cit., p. 49 ss.

<sup>(25)</sup> La l. n. 3/2003 recepisce il progetto di legge di iniziativa parlamentare n. 856 «Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sanzioni amministrative per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali» d'iniziativa del senatore Longhi comunicato alla Presidenza il 19 novembre 2001.

legge relativa prevista dall'art. 23 Cost. gli illeciti amministrativi che puniscono la violazione delle ordinanze <sup>(26)</sup>.

Il richiamo della Corte evidenzia l'incertezza perdurante nel delimitare le materie dei divieti locali che, in molti casi, tendono oggi ad affiancarsi, senza un vero criterio regolatore, alle contravvenzioni ed agli illeciti amministrativi già previsti dalla legge e che incidono sulla convivenza, sulle relazioni e sullo spazio pubblico. Le tipologie obsolete delle "vecchie" contravvenzioni, ancora tali o depenalizzate, portano sovente a costruire divieti locali per coprire vuoti e lacune, senza un criterio corretto e predefinito che supporti lo sforzo di individuare la specificità locale indicata dalla Corte costituzionale, che non può consistere in qualsiasi manifestazione locale di fenomeni di qualunque genere presenti sul territorio.

I divieti locali che costituiscono illecito amministrativo sono oggi norme in bianco la cui sola sanzione è prevista dalla legge. La conformità al principio di riserva di legge relativa (art. 23 Cost.), al quale la Corte costituzionale fa richiamo nella sentenza n. 115/2011, invece, non può ridursi alla sola sanzione, ma deve estendersi al disvalore ed alla materia il cui precetto è adattato localmente dai singoli regolamenti comunali. La Corte si è limitata a ribadire il suo uniforme orientamento sulle norme penali in bianco integrate da provvedimenti di carattere locale <sup>(27)</sup> e ritiene legittima l'integrazione, ma ha sempre affermato che deve trattarsi di specificazione del contenuto di leggi che definiscano adeguatamente l'oggetto, non disperdano l'unitarietà del sistema ed evitino che il divieto possa essere "sviato", in nome delle peculiarità del territorio verso contenuti estranei, in quanto compete solo alla legge formulare divieti «valutabili alla luce di un comune parametro legislativo, che ponga le regole ed alla cui stregua si possa verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali».

---

<sup>(26)</sup> Si veda: C. cost., 4 aprile 2011, n. 115 che dichiara l'illegittimità dell'art. 54, comma 4, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sostituito dall'art. 6 d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), conv., con modif., dall'art. 1, c. 1, l. 24 luglio 2008, n. 125 che consentiva di adottare ordinanze «anche» «contingibili e urgenti». L'art. 7-bis, comma 2, dispone che, in relazione all'art. 17 l. n. 689/1981 «l'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689». Si tratta della norma che attribuisce al sindaco la competenza a ricevere i rapporti per le violazioni ai regolamenti comunali e che, come già indicato, va integrata con le disposizioni del Tuel che spostano la competenza stessa sui dirigenti comunali. L'art. 16, comma 2, l. n. 689/1981 fu modificato dall'art. 6-bis l. n. 125/2008 (di conversione del d.l. n. 92/2008) ed attribuita alla Giunta comunale la facoltà di stabilire, per le violazioni ai regolamenti e alle ordinanze comunali, all'interno dei limiti edittali minimo e massimo della sanzione prevista, attualmente stabiliti in € 25,00 ed € 500,00, un diverso importo del pagamento in misura ridotta, in deroga alle disposizioni regolari che lo quantificano con il doppio del minimo edittale o con il terzo del massimo qualora più favorevole al trasgressore.

<sup>(27)</sup> Si veda: C. cost., 23 marzo 1966, n. 26 che afferma la legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, la c.d. legge forestale, le cui contravvenzioni, ora depenalizzate, riguardavano divieti "integrati" con provvedimenti locali. Tali norme conferiscono all'autorità amministrativa locale il potere di formulare "norme di polizia forestale" per la cui violazione possono comminare sanzioni. Secondo la Corte «è da escludere ... che possa considerarsi violato, per ciò che attiene al profilo del precetto sanzionato penalmente, il principio, enunciato nell'art. 25 della Costituzione, per cui nessuno può esser punito se non in forza di una legge. Nel caso in esame le esigenze di un decentramento, a fini di differenziazione della normazione, sono più che evidenti; i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa locale tutt'altro che arbitrari, apparendo puntualmente e adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati; l'esercizio di essi è aperto al sindacato giurisdizionale. In siffatte condizioni la Corte ritiene osservata la riserva di legge, nei limiti in cui essa deve considerarsi operante in ordine all'aspetto precettistico delle norme penali».

## 5. ILLECITO AMMINISTRATIVO E DISVALORI DELLA CONVIVENZA

I divieti che perseguono come illecito amministrativo i disvalori che incidono sulla convivenza vivono oggi una situazione di grande incertezza e sono spesso accomunati nella categoria della sicurezza urbana, espressione acquisita nel linguaggio comune ed in numerosi atti ufficiali, nazionali ed europei, che assomma disvalori e criticità che, valutati con maggiore puntualità, sono idonei a configurare differenti tipologie che si possono definire di “rischio urbano” ma che non potranno assurgere a categorie giuridiche sino a quando non interverrà un intervento legislativo chiarificatore. Un disegno di legge più volte presentato mira a dare valore normativo ad una definizione articolata di sicurezza urbana <sup>(28)</sup>.

Può parlarsi di sicurezza urbana, senza assumerla come definizione giuridica, per descrivere una diffusa criticità, innanzitutto, per individuare le conseguenze di alcuni reati dal carattere “diffuso” e “predatorio” che maturano in situazioni condizionate da conflitto, anomia e disordine sociale. L’espressione sicurezza urbana ricorre per individuare altre situazioni che evidenziano la presenza di aggregazioni rischiose o insostenibili che determinano ricadute negative in certi luoghi e producono alterazioni delle normali condizioni di vita in termini di rumore, conflitto o allarme sociale e che impediscono la fruibilità degli spazi pubblici ovvero alterano gli equilibri urbani, arrecano molestia, accentuano i rischi degenerativi connessi alle presenze improprie ed all’affollamento. Un ulteriore fenomeno critico che rientra nell’ampia nozione di sicurezza urbana si manifesta come turbativa dei contesti coesi a causa del mancato rispetto delle regole sociali e di buona convivenza, che garantiscono l’uso e la frequentazione civile degli spazi della comunità, la fruizione regolare dei servizi pubblici, le relazioni corrette di vicinato, il rispetto delle abitudini e degli orari quotidiani ed il loro esercizio in condizioni tali da non turbare la tranquillità, non causare molestia o non perdere opportunità e vantaggi.

Per “tenere assieme” le richiamate criticità, tanto diverse ed articolate, andando oltre la riduttiva selezione operata dall’art. 54 Tuel, circoscritta alla prevenzione dei fatti criminosi, ed abbracciare tutti i fenomeni che incidono sulla sicurezza urbana, è necessario un quadro normativo più ricco, che preveda interventi significativi, strutturati ed effettivi che integrino tra loro gli interventi dei diversi soggetti pubblici che presidiano singoli aspetti della prevenzione, nell’alveo delle “forme di coordinamento” indicate dall’art. 118, comma 3, Cost.

La disciplina va aggiornata dando coerenza ai diversi divieti legati ai disvalori di convivenza, perseguiti sia con illeciti amministrativi previsti con legge statale, sia con regolamenti locali, redatti su materie e contesti critici individuati dalla legge. Su questa base va ridisegnata la

---

<sup>(28)</sup> Si tratta del disegno di legge n. 356 del senato, Barbolini ed altri, *“Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza”* comunicato alla Presidenza del Senato il 16 maggio 2006 che riprende la proposta di identico titolo in precedenza elaborata da ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti di Regione. La proposta disciplina il coordinamento previsto dall’art. 118 Cost. con riguardo alla competenza statale su ordine e sicurezza pubblica, alla competenza legislativa regionale sulla polizia amministrativa locale (art. 117 Cost.) ed alle funzioni dei Comuni in tali materie. Sono qualificate “politiche locali per la sicurezza”, in particolare, «le azioni volte al conseguimento di un’ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio, esercitate attraverso le competenze proprie dei comuni, delle province e delle regioni». Le “politiche integrate per la sicurezza” si realizzano invece attraverso «le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico». Si veda il testo unificato proposto dai relatori Barbolini e Saia *“Norme di indirizzo in materia di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale”* (allegato alla seduta del senato del 21 aprile 2010), in ANCI, *La sicurezza urbana. Il ruolo dei comuni*, Comunicare, 2010.



disciplina dei regolamenti di polizia urbana, secondo le indicazioni della Corte sulla riserva relativa di legge (art. 23 Cost.), costruendo nuove categorie che archivino quelle del r.d. n. 297/1911, travolte dalla trasformazione sociale ed economica, che si curano ancora, ad esempio, di “regolare il corso pubblico” di contenere gli effetti dei “mestieri rumorosi e altrimenti incomodi”, di individuare gli spazi per i “giuochi pubblici”, di definire cosa sia “abuso del suono delle campane”, ecc. <sup>(29)</sup>.

Le materie indicate devono dare carattere normativo alle articolazioni della sicurezza urbana con riferimento sia alla contiguità ai fenomeni criminosi, sia agli eccessi, affollamenti ed aggregazioni rischiose, sia alle violazioni di regole di convivenza. Tali materie, pur nella loro specificità e nella minore o maggiore vicinanza ai fenomeni criminosi, convergono in un dato descrittivo ed in un sentire diffuso che le unifica e le lega fra loro, valorizzando la spinta ad interventi di prevenzione integrata dei diversi soggetti pubblici. Le competenze che incidono sulla sicurezza urbana sono sia statali che locali. Gli ostacoli che impediscono la convergenza verso una prevenzione che valorizzi gli specifici interventi, li armonizzi e li renda complementari ed efficaci possono essere rimossi solo norme di legge idonee, sufficientemente precise e tese al coordinamento.

La previsione del solo potere di ordinanza contingibile ed urgente per la sicurezza urbana in capo al sindaco come ufficiale di governo (art. 54, comma 4, Tuel) <sup>(30)</sup>, che rientra esclusivamente, secondo la Corte costituzionale, nella “sicurezza pubblica” per il suo rapporto mezzo-fine con le competenze statali, non fa che ribadire la mancanza di una disciplina compiuta dei divieti locali. La sentenza n. 196/2009 della Corte prese atto della scelta di escludere dalla sicurezza urbana normativamente intesa le altre tipologie di criticità <sup>(31)</sup>. La scelta riduttiva del

<sup>(29)</sup> Per una lettura “attualizzata” delle materie dei regolamenti di polizia urbana, interpretate alla luce del d.m. 8 agosto 2008 (c.d. “decreto Maroni” sulla sicurezza urbana) si veda: NARDUCCI, *La polizia locale: organizzazione, compiti e funzioni*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale* 2014, cit., p. 2406.

<sup>(30)</sup> Su tema delle ordinanze per la sicurezza urbana si veda: CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2008; CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della corte*, nota a C. cost. n. 115/2011, in *ConsultaOnline*, 2011; CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1600 ss.; CHIEPPA, *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana: interrogativi sull'uso corretto e sui limiti al sindacato giurisdizionale*, in *Sicurezza urbana: poteri e garanzie*, a cura di Manetti e Borrello, Maggioli, 2010, p. 11 ss.; Cittalia-Fondazione Anci ricerche, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, cit.; Cittalia-Fondazione Anci ricerche *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia, 2012; GIOVANNETTI, *Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana*, in *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia, 2012, p. 31; GIUPPONI, *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Franco Angeli, 2013, p. 77 ss.; ITALIA, *Sicurezza e degrado, il grande ingorgo delle regole*, in *Guida agli Enti locali*, 7 febbraio 2009, p. 76 ss.; MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1606 ss.; NAPOLITANO, *Le nuove ordinanze del sindaco*, Maggioli, 2008; PALAZZI, *Il potere di ordinanza “contingibile e urgente” del sindaco. Rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina*, in *La sicurezza urbana*, a cura di Pajno, Maggioli, 2010, p. 223 ss.; SELMINI, *Le ordinanze in materia di sicurezza: una storia lunga e non solo italiana*, in *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, cit., p. 152 ss.; VILLAMENA, *Le ordinanze del sindaco dopo la riforma del 2008: tra conferme e (problematiche) novità*, in *Il diritto penale municipale*, a cura di Acquaroli, EUM - Edizioni Università Macerata, 2009, p. 48; ZANONATO, *Prefazione a Oltre le ordinanze*, cit. p. 3.

<sup>(31)</sup> Si veda al riguardo: Cittalia-Fondazione Anci ricerche, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, cit., p. 57 in cui si afferma, a proposito della competenza del sindaco in materia di sicurezza urbana quale ufficiale di governo che «tale scelta oggi sembra rivestire caratteri del tutto peculiari in ordine almeno a due fattori. Il primo. Gli ambiti sui quali i sindaci sono chiamati ad adottare provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare i gravi pericoli non



legislatore sacrificò in modo tanto evidente quanto irragionevole la dimensione della sicurezza urbana come “fenomeno ampio” col quale si misurano le comunità locali, che non la vivono nell’esclusiva dimensione della “sicurezza pubblica”, vincolata alla materia penale ma ricercano una tutela complessiva dai rischi di convivenza, sintesi di una pluralità di competenze di diversa natura incidenti sulla vita civile e rivolte alle persone ed alla collettività <sup>(32)</sup>.

## 6. NUOVE INSICUREZZE LEGATE ALLE DINAMICHE SOCIALI ED ECONOMICHE

La disciplina dei divieti locali, per dare risposta alle peculiarità del territorio indicate nel quadro della riserva di legge relativa indicata dalla Corte e, nello stesso tempo, per essere coerente col coordinamento in materia di sicurezza voluto dall’art. 118 Cost., presuppone un modello di sicurezza urbana integrata, strutturato dalla legge per realizzare un sistema efficace di coordinamento degli interventi rivolti ai diversi fenomeni.

I regolamenti di polizia urbana e le ordinanze del sindaco sono gli strumenti che danno contenuto locale all’illecito amministrativo per interferire sia sui comportamenti contigui alle attività criminose, sia negli ambiti in cui occorre salvaguardare buona convivenza, fruibilità dello spazio pubblico e prevenire il degrado fisico e la frequentazione rischiosa, governando i processi degenerativi che pongono i singoli ed i gruppi sociali di fronte alle criticità.

Il bisogno di sicurezza urbana, obiettivo da perseguire ed oggetto da tutelare coi divieti locali, non può essere soddisfatto se l’azione di prevenzione non riesce a coinvolgere ed a coordinare l’intera azione amministrativa e se gli interventi non siano costruiti in ottica di sistema. La norma costituzionale (art. 118, comma 3) sulle “forme di coordinamento” tra ordine e sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale assume infatti come criterio guida la prevenzione, complessiva e sinergica, dai rischi ai quali sono esposti le persone e la vita sociale, spingendo a superare gli approcci orientati sulle singole criticità. La sicurezza urbana, nell’impostazione costituzionale sul coordinamento, non va affrontata come problema a sé stante rispetto al contrasto alla criminalità, ma si inquadra in un’azione di governo coordinata e condivisa che concerne sia le competenze istituzionali dello Stato e degli enti locali <sup>(33)</sup>, sia la definizione degli obiettivi da perseguire. Le politiche di sicurezza urbana, conseguentemente,

---

possono essere ricondotti esclusivamente alla materia dell’ordine pubblico, pure di competenza esclusiva dello Stato. Infatti, ben più ampio e per certi versi incerto, sembra essere il contenuto ascrivibile alla sicurezza urbana, capace comunque di attrarre nel suo ambito interventi che vanno sicuramente ad incidere su sfere già di competenza regionale e locale. La stessa, problematica disciplina dell’ambito di applicazione del potere di ordinanza dei sindaci, dettata con il d.m. 5.8.2008, manifesta al contempo un impianto chiaramente statalista e un’interpretazione contentutistica della sicurezza urbana piuttosto restrittiva».

<sup>(32)</sup> Si veda, al riguardo *Sicurezza, democrazia e città: il Manifesto di Aubervilliers e Saint-Denis*, cit., p. 14 s., nel quale si afferma: «Le città esprimono il proprio auspicio affinché la sicurezza divenga a tutti gli effetti un bene pubblico, fondato sul rispetto dei diritti fondamentali, da tutelare negli spazi pubblici e privati e capace di coinvolgere gli individui e i gruppi. Un’Europa delle città che “Vivono Insieme”. Questo tipo di sicurezza è complessa e deve fondarsi su *partnership* di ampio raggio. Deve essere definita e implementata attraverso l’integrazione di politiche di prevenzione, di repressione e di solidarietà. La promozione dei diritti delle donne e dell’uguaglianza tra i generi deve essere sistematica e costante. Per le nostre città, altrimenti minacciate di ripiegarsi su se stesse, sono essenziali delle politiche proattive che promuovano le esperienze comuni e la solidarietà».

<sup>(33)</sup> La sicurezza urbana, per realizzarsi con modalità partenariali, deve riferirsi alle competenze dei comuni e non dei soli sindaci. Le “semplificazioni” che stanno dietro alla valorizzazione della sola figura monocratica rischiano di non essere costituzionalmente in sintonia con le «forme di coordinamento» (art. 118 Cost.) che delineano relazioni fra istituzioni e non fra organi, in un sistema aperto a tutti i settori della pubblica amministrazione ed ai soggetti privati, come imprese, sindacati e rappresentanze di categoria, associazioni, volontariato. Sul punto: Anci (2011), *Nota orien-*

non possono prescindere dalla prevenzione congiunta dei fatti criminosi e dei fenomeni critici della convivenza, in quanto la loro efficacia consiste nella capacità di governare e mettere sotto controllo gli effetti negativi sulla vita sociale delle varie dinamiche sociali ed economiche. Gli approcci integrati alla sicurezza urbana rappresentano il metodo al quale si ispirano le forme di coordinamento e mirano a rimuovere gli ostacoli che possono derivare dalla ripartizione delle competenze dello Stato, delle regioni <sup>(34)</sup> e dei comuni, a scapito dell'efficace azione amministrativa, che va resa capace di creare le condizioni per la prevenzione.

Prevenzione del crimine e sicurezza urbana integrata possono essere in equilibrio fra loro solamente se condividono una stessa disciplina giuridica. I divieti locali, se non saranno strutturati in un sistema sorretto da una disciplina siffatta, rischiano costantemente di invadere gli ambiti di competenza del reato e dell'illecito amministrativo disciplinato interamente dalla norma statale <sup>(35)</sup>. Per inquadrare i divieti locali in un sistema che li definisca in modo selettivo e mirato, che rafforzi la prevenzione ed il contrasto dei disvalori di convivenza, antisocialità, devianza, disagio e disturbo sociale e che garantisca efficacemente il controllo sociale, la legge deve prevedere la puntuale e coerente ripartizione fra reati ed illeciti amministrativi e la valorizzazione del diritto penale minimo, evitando il "ritorno" reattivo di fattispecie penali per stigmatizzare disvalori esigui.

## 7. L'EVOLUZIONE DEI DISVALORI DI CONVIVENZA

Molti illeciti amministrativi diventati tali con la depenalizzazione rendono tipici taluni comportamenti nocivi, pericolosi e molesti che furono espunti dal sistema penale perché erano, ad un tempo, esigui ed obsoleti. Ogni trasformazione sociale modifica i comportamenti a rischio e travolge l'adeguatezza delle fattispecie. Le priorità odierne per la convivenza, le relazioni e lo spazio pubblico non riguardano più le affissioni abusive o senza osservare le prescrizioni dell'autorità dell'art. 663 c.p., il distacco o la lacerazione di affissioni delle autorità civili o ecclesiastiche dell'art. 664 c.p., gli spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza dell'art. 666 c.p., l'esercizio abusivo di mestieri girovaghi dell'art. 669 c.p., l'omessa custodia ed il malgoverno di animali dell'art. 672 c.p., il collocamento pericoloso di cose che possono imbrattare o molestare dell'art. 675 c.p., la fabbricazione o il commercio abusivo di bevande alcoliche ed il loro consumo in tempo non consentito degli artt. 686 e 687 c.p., l'ubriachezza dell'art. 688 c.p.

I comportamenti che mettono a rischio la sicurezza urbana, lo spazio pubblico e le relazioni necessitano di strumenti di controllo sociale che prescindono dalla previa autorizzazione e dal controllo di polizia. La "tabella dei giochi proibiti" e tutto l'armamentario disciplinato dal Tulpas del 1931 hanno lasciato il campo al controllo delle relazioni e dello spazio pubblico affidato al

---

tativa riguardante gli effetti della sentenza della corte costituzionale n. 115 del 4.4.2011 in materia di ordinanze del Sindaco adottate ai sensi dell'art. 54 del Tuel, a cura di Nicotra, in [www.anci.it](http://www.anci.it).

<sup>(34)</sup> Si veda: Regione Campania, *La sicurezza in Campania. Primo rapporto regionale dell'osservatorio sulla sicurezza urbana*, Censis-Iprs, 2008; *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia Romagna. Quattordicesimo rapporto*, Regione Emilia-Romagna, 2012; Consiglio Regionale della Lombardia, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Lombardia. Un'analisi comparativa con altre regioni europee*, a cura di Giovannetti, Regione Lombardia, 2004; *Primo rapporto sulla sicurezza integrata nella regione Piemonte*, Regione Piemonte, 2009; *Le politiche di sicurezza per la comunità toscana: un modello di governance*, Regione Toscana, 2005.

<sup>(35)</sup> La Presidenza del Consiglio dei Ministri fissò nel 1984 i criteri di orientamento per il legislatore nella scelta tra reato ed illecito amministrativo, paventando gli effetti negativi di depenalizzazioni poco attente agli specifici disvalori e materie. Sul punto: F. PALAZZO, *I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative (dalle leggi di depenalizzazione alla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri)*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 35.

contenimento realizzato dallo stato sociale che opera in modo diffuso e attraverso i servizi chiamati ad impedire o controllare i comportamenti critici ed indesiderabili per la comunità.

Molti illeciti depenalizzati e le stesse materie dei regolamenti di polizia urbana elencate dagli artt. 109 e 110 r.d. n. 297/1911 precedono di oltre mezzo secolo il trasferimento ai comuni delle competenze tese al rilascio di autorizzazioni e licenze, ora in gran parte non più previste e, soprattutto, delle competenze che devono valorizzare le relazioni civili e sociali attraverso lo *welfare state* che si realizza attraverso servizi e favorendo la vita sociale nei parchi, nelle aree attrezzate a giochi per l'infanzia, negli spazi forniti di arredi urbani, attorno alle scuole, nei centri civici, nelle infrastrutture piccole e grandi a supporto del trasporto pubblico, nelle aree dei locali pubblici e nei centri, con le attrezzature per i disabili, le piste ciclabili, ecc.

L'illegittimità costituzionale (sent. n. 115/2011) della previsione di ordinanze ordinarie per la sicurezza urbana, ritenuta per violazione della riserva di legge relativa che deve presidiare la selezione delle materie e dei disvalori che fondano il contenuto tipico dei divieti che "aprono" alla specificità locale, mette in luce l'ampio vuoto da colmare per costruire illeciti che, disciplinati localmente, recuperino la loro insostituibile funzione.

Va sottolineato che è fondamentale ribadire l'importante regola della sussidiarietà, già prevista dal r.d. n. 297/1911, che, nei regolamenti di polizia urbana, inibisce di porre divieti nelle materie «che siano regolate dalla legge o dai regolamenti generali» in quanto la selezione operata dalla legge statale per delimitare il fatto tipico ne individua anche la "portata" rispetto alla quale non è ammessa interferenza di fattispecie.

La struttura "in bianco" degli illeciti amministrativi, oltre a non contrastare con l'art. 1 della legge n. 689/1981, è stata ritenuta compatibile con la Costituzione dalla Corte costituzionale. L'elenco delle materie per i divieti locali contenuto in un regolamento, quale è il r.d. n. 297/1911, è dunque inadeguato a fungere da vincolo non solo per il contenuto, ma nella gerarchia delle fonti.

La disciplina normativa degli illeciti locali deve anche fornire criteri per orientare alla prevenzione "non sanzionatoria". La legge deve consentire di mettere in campo il mezzo più idoneo. Gli illeciti amministrativi assecondano il diritto penale minimo per evitare i costi impropri del reato sul piano individuale e sociale quando altri mezzi sarebbero più adatti. Occorre completare il quadro valorizzando la prevenzione senza sanzioni per renderla capace di rafforzare la sicurezza urbana senza snaturare le peculiarità dei diversi interventi e senza assecondare securitarismi che eccedono in ordinanze e sanzioni, per rafforzare invece il controllo sociale diffuso dei comportamenti che rendono insidioso lo spazio pubblico.

I ritardi nel costruire un adeguato sistema di divieti locali, atto a contrastare i rischi della convivenza e dello spazio pubblico, la scarsa interazione tra divieti e strumenti non sanzionatori e le incertezze del legislatore nel definire compiutamente la sicurezza urbana integrata sono espressioni di un unico problema irrisolto. Leggi inadeguate ad affrontare i problemi con strumenti appropriati impediscono una reale integrazione tra i diversi soggetti istituzionali e sono fonte di continue tensioni che ostacolano una sintesi costruttiva tra contrasto alla criminalità e sicurezza urbana, evidenziando zone grigie anziché basi solide per chiarire cosa si debba intendere per politiche integrate, mettendole al riparo da forzature e commistioni di ruoli.

Compete al legislatore impedire le sovrapposizioni e permettere il coordinamento tra gli

interventi per la sicurezza urbana e quelli di contrasto alla criminalità <sup>(36)</sup>, ponendo robusti argini al “rigorismo creativo”, all’incertezza che alimenta le impostazioni scorrette, alla fragile coerenza argomentativa delle proposte e dei modelli d’intervento per governare i fenomeni. Una tendenza significativa ma da censurare è proprio l’uso eccessivo di divieti formali sotto forma di ordinanza del sindaco per un gran numero di comportamenti legati alla convivenza, senza un sufficiente retroterra di leggi di settore e, troppo spesso, per mere ragioni di consenso. Tale tendenza raccoglie favori immotivati anche quando le semplificazioni e le distorsioni sovrappongono categorie ed istituti con finalità diverse, quasi si trattasse di modalità scontate di intervento, persino obbligate, in forza dell’erronea convinzione che imponesse o vietare comportamenti con un comando formale e minacciare l’applicazione della conseguente sanzione in caso di trasgressione sia l’unico strumento capace di creare maggiore sicurezza.

## 8. ILLECITO AMMINISTRATIVO ED ORDINANZE DEI SINDACI

La Corte ritenne conformi alla Costituzione le ordinanze contingibili ed urgenti per la sicurezza urbana per «prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana» facendo leva sulla risalente e consolidata giurisprudenza amministrativa che definisce lo strumento stesso dell’ordinanza, ma dichiarò incostituzionale il loro impiego ordinario, rilevando che l’art. 54 Tuel violava la riserva relativa di legge (art. 23 Cost.), il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) ed il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

L’intervento demolitivo della Corte s’incentra sul primato della legge come fonte che dà corpo ed anima alla «eterogeneità delle situazioni locali» <sup>(37)</sup> nelle situazioni “ordinarie” e cioè normali e stabili. Essa deve definire i limiti e gli istituti appropriati per consentire la verifica di un intervento delimitato alle specificità locali e per impedire sia incrinato l’unitario sistema della sicurezza pubblica ogni volta in cui si manifesti o sia ritenuta esistente una peculiarità locale degna di fare eccezione. Le indicazioni della Corte spingono il futuro legislatore a dare contenuto ai disvalori della sicurezza urbana per consentire sviluppi coerenti sui quali convergono le competenze dello Stato, delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Su quel terreno deve trovare adeguata disciplina anche quanto è ordinario, senza dover sacrificare le specifiche caratteristiche ed esigenze del territorio e della comunità locale.

La sicurezza urbana incentrata sulle sole attribuzioni del sindaco-ufficiale di governo (art. 54, comma 3, Tuel) ripropone la ricorrente contrapposizione tra contrasto a prevenzione e rinuncia a costruire spazi differenziati che privilegino, nelle diverse situazioni, gli strumenti capaci di meglio governare la sicurezza urbana, le relazioni e la convivenza. Il magro risultato della soluzione prescelta è la sicurezza urbana delle ordinanze e non quella dello strumento

---

<sup>(36)</sup> Cfr. Efus, *Gli amministratori locali e la prevenzione della criminalità*, Efus, 2004.

<sup>(37)</sup> L’eterogeneità dei divieti delle ordinanze dei sindaci italiani, sanzionate con pena pecuniaria finì innanzi al Parlamento europeo a seguito di interrogazione, incentrata sull’incidenza negativa sul turismo che potrebbe derivare da violazioni incolpevoli di proibizioni inconsuete, riferite ad esempi tratti da ordinanze adottate in diversi comuni e che vietavano, fra l’altro, di indossare il *bikini*, giocare a palla, raccogliere conchiglie, fumare, fumare nei parchi, spostarsi in gruppo con le biciclette, sedersi per terra in certe strade, ascoltare musica in certi orari, portare con sé cani e gatti, tagliare l’erba al pomeriggio nel fine settimana, soffermarsi in più di due persone dopo un certo orario, dare cibo ai piccioni, ecc. Si veda: Parlamento europeo, *Parliamentary questions 3 April 2009, E-2292/09*, Written Question by Marco Cappato (ALDE) and Jeanine Hennis-Plasschaert (ALDE) to the Council, *Local prohibitions and fines in Italy and EU citizens’ rights*, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

più appropriato, mostrando i limiti della sicurezza urbana come perseguimento di un fine, e non come impiego di mezzi orientati alla prevenzione e guidati da una disciplina legale dei contenuti e dei limiti della specificità locale.

La sicurezza urbana ridotta alle funzioni di ufficiale di governo nel contrasto ai fatti criminali <sup>(38)</sup> mostra due ulteriori limiti dalle forti ricadute sul piano applicativo. Gli ambiti della prevenzione definiti da un regolamento ministeriale contengono espressioni indeterminate che rischiano di sviarla oltre la sicurezza pubblica, ai cui confini la Corte ha ripetutamente vincolato la legittimità costituzionale della residua norma. La sicurezza urbana, non adeguatamente definita, rischia di attrarre materie di competenza regionale e locale e di contraddire le indicazioni della Corte in un'altra nota sentenza, quella sulle c.d. "ronde" <sup>(39)</sup>. Il secondo limite riguarda la necessaria interpretazione restrittiva della sicurezza urbana come parte di quella pubblica che, per così dire, "mette da parte" i profili strettamente locali legati a convivenza, relazioni e comportamenti nello spazio pubblico, che restano privi di strumenti di contenimento nei casi urgenti.

## 9. ILLECITO AMMINISTRATIVO E SICUREZZA URBANA INTEGRATA VERSO LA RIFORMA

Il tormentato evolversi dei divieti locali dà indicazioni importanti sulle prospettive di riforma <sup>(40)</sup>: il loro spazio nell'ordinamento, come dimostra la vicenda delle ordinanze per la sicurezza urbana, ha bisogno di essere colmato con istituti coerenti. La stessa conclusione può trarsi rilevando che i regolamenti di polizia urbana, dopo essere stati depotenziati, sono ora "rilanciati".

Il primo nodo da sciogliere è l'attuazione dell'art. 118, comma 3, Cost. sulle "forme di coordinamento" tra Stato, regioni ed enti locali nella sicurezza integrata, che comporta la valorizzazione di tutti i profili della sicurezza urbana atti a prevenire i fenomeni critici nello spazio pubblico e nelle relazioni tra le persone, la valorizzazione della buona convivenza, la coesione e la qualità della vita sociale. La prevenzione – nelle situazioni prive di implicazioni di ordine e sicurezza pubblica – va caratterizzata come contributo degli enti locali alla sicurezza integrata e va sviluppata nel rispetto delle diverse competenze e funzioni, per garantire la prevenzione sociale, la riqualificazione costante ed il recupero dei contesti critici, assieme all'inclusione ed alla prevenzione del disagio sociale. Tali interventi, infatti, contribuiscono a prevenire i fatti criminali ed i fenomeni antisociali e di inciviltà ed a favorire la buona convivenza e la coesione sociale.

Le regioni, valorizzando le loro competenze di polizia amministrativa locale, devono disci-

---

<sup>(38)</sup> Cfr. Cittalia-Fondazione Anci ricerche (2009), *Oltre le ordinanze*, cit.

<sup>(39)</sup> Si veda: C. cost., 21-24 giugno 2010, n. 226. La Corte costituzionale dichiarò parzialmente incostituzionale la norma, limitando i compiti delle "ronde" che il d.m. attuativo definisce «osservatori volontari», alle sole attribuzioni di sicurezza urbana legate alla sicurezza pubblica, in quanto compete alle regioni e non allo stato definire «i poteri esercitabili dai sindaci» nello «svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza di regioni e province autonome».

<sup>(40)</sup> Si veda: Ministero dell'interno, *In arrivo il disegno di legge sulla sicurezza urbana*, Comunicato stampa 5 marzo 2015, in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it), in cui si afferma: «Contro reati e degrado più poteri a enti locali e Forze di polizia, valorizzati i comitati ordine e sicurezza pubblica ... Rivalutare il potere di ordinanza dei sindaci, dare loro più poteri come anche alle Forze di polizia, che agiranno in base a norme più severe contro il degrado, anche attraverso lo strumento dei regolamenti di polizia urbana, e valorizzare i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, nei quali saranno coinvolti i sindaci, per un "maggior raccordo sul territorio"».

plinare il coordinamento fra i Comuni per dare uniformità alla prevenzione. Nell'ambito della sicurezza urbana integrata lo Stato e le regioni, inoltre, devono concludere accordi sullo scambio di informazioni e sull'integrazione tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio, sull'interconnessione delle sale operative, sull'utilizzo in comune di sistemi controllo delle aree e delle attività a rischio e sulla formazione e l'aggiornamento professionale integrato.

Va data disciplina adeguata ai Patti locali per la sicurezza urbana nei quali gli enti locali e le prefetture perseguono obiettivi di prevenzione dei fenomeni criminosi, organizzano servizi ed interventi di prossimità, promuovono il rispetto della legalità, il contrasto all'abusivismo ed a tutti i fenomeni che turbano l'utilizzo degli spazi pubblici.

Su questa base vanno nuovamente disciplinati i Regolamenti comunali di polizia urbana, adottati dai Consigli nel quadro delle competenze comunali, attraverso una specificazione delle materie conforme al principio di riserva di legge relativa (art. 23 Cost.), per prevenire le criticità nello spazio pubblico, nelle relazioni e nella convivenza, che devono prevedere obblighi e divieti, perseguiti come illeciti amministrativi, tesi ad assicurare l'uso e il mantenimento del suolo pubblico, la piena fruizione dello spazio pubblico, la riqualificazione, la manutenzione dello spazio urbano ed il decoro urbano; per prevenire e rimuovere le condizioni ambientali e sociali che possono favorire l'insorgere di fenomeni dannosi sul piano igienico-sanitario, della vivibilità della convivenza civile, della mancanza di decoro, di degrado e di disordine urbano e nelle zone rurali.

Punto qualificante dei regolamenti di polizia urbana è la tutela dei luoghi e delle condizioni sociali e di convivenza, in coerenza con gli accordi ed i patti sottoscritti con organismi statali e nel rispetto delle leggi regionali che discendono dal coordinamento con lo Stato e l'interazione coi comuni limitrofi, per rendere detti regolamenti conformi ai propri fini e, nello stesso tempo, idonei a meglio prevenire le situazioni che possono favorire l'insorgere dei fenomeni criminosi. Le ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco devono potere essere adottate nelle stesse materie dei regolamenti non come ufficiale di governo, ma come responsabile della comunità locale (art. 50 Tuel) per rimuovere o ridurre le situazioni di incuria e degrado o per attuare interventi di riqualificazione territoriale, prevenzione precoce delle situazioni critiche e devono potere incidere sugli orari delle attività e prevedere limitazioni delle vendite in zone limitate.

Va infine aggiornata alle decisioni della Corte costituzionale la disciplina delle ordinanze adottate dal sindaco come ufficiale di governo specificando, nella stessa norma, che sono dirette a prevenire e contrastare le situazioni che, per la loro natura o il loro contesto, favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità da indicare specificamente.

